

EUROPEES PARLEMENT

1999



2004

Zittingsdocument

DEFINITIEVE VERSIE
A5-0066/2001

27 februari 2001

VERSLAG

*

over het initiatief van de Republiek Finland met het oog op de aanneming van de verordening tot verlening van uitvoeringsbevoegdheden aan de Raad met betrekking tot bepaalde gedetailleerde voorschriften en praktische procedures voor de behandeling van visumaanvragen
(11834/2000 – C5-0559/2000 – 2000/0805(CNS))

*

over het initiatief van de Portugese Republiek met het oog op de aanneming van een verordening van de Raad tot verlening van uitvoeringsbevoegdheden aan de Raad met betrekking tot bepaalde gedetailleerde voorschriften en praktische procedures inzake de uitvoering van de controle en de bewaking aan de grenzen
(5736/2001 – C5-0044/2001 – 2001/0802(CNS))

Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Gérard M.J. Deprez

Verklaring van de gebruikte tekens

- * Raadplegingsprocedure
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen
- **I Samenwerkingsprocedure (eerste lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen
- **II Samenwerkingsprocedure (tweede lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt
Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt
- *** Instemming
Meerderheid van de leden van het Parlement, behalve in de in de artikelen 105, 107, 161 en 300 van het EG-Verdrag en in artikel 7 van het EU-Verdrag bedoelde gevallen
- ***I Medebeslissingsprocedure (eerste lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen
- ***II Medebeslissingsprocedure (tweede lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt
Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt
- ***III Medebeslissingsprocedure (derde lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van de gemeenschappelijke ontwerp tekst

(De aangeduide procedure is gebaseerd op de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag.)

INHOUD

	Blz.
PROCEDUREVERLOOP	4
1. WETGEVINGSVOORSTEL	6
ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE	6
2. WETGEVINGSVOORSTEL	7
ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE	7
TOELICHTING	8

PROCEDUREVERLOOP

Bij schrijven van 9 juni 2000 verzocht de Raad, overeenkomstig artikel 67 van het EG-Verdrag, het Parlement om advies inzake het initiatief van de Republiek Finland met het oog op de aanneming van de verordening tot verlening van uitvoeringsbevoegdheden aan de Raad met betrekking tot bepaalde gedetailleerde voorschriften en praktische procedures voor de behandeling van visumaanvragen (6841/1/2000 – 2000/0805(CNS)).

Op 16 juni 2000 gaf de Voorzitter van het Parlement kennis van de verwijzing van dit initiatief naar de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken als commissie ten principale (C5-0287/2000).

Op 17 oktober 2000 keurde de Raad een besluit goed tot aanpassing van het Schengen-acquis met betrekking tot het raadplegingsnetwerk voor de toekenning van visa (technische specificaties voor het "Vision"-systeem).

Bij schrijven van 26 oktober 2000 verzocht de Raad, overeenkomstig artikel 67 van het EG-Verdrag, het Europees Parlement derhalve om advies inzake het gewijzigde initiatief van de Republiek Finland met het oog op de aanneming van een verordening tot verlening van uitvoeringsbevoegdheden aan de Raad met betrekking tot de behandeling van visumaanvragen (11834/2000 – 2000/0805(CNS)).

Op 13 november 2000 gaf de Voorzitter van het Parlement kennis van de verwijzing van dit gewijzigde initiatief naar de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken als commissie ten principale (C5-0559/2000).

De Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken benoemde reeds op haar vergadering van 10 oktober 2000 Gérard M.J. Deprez tot rapporteur.

Bij schrijven van 8 februari 2001 verzocht de Raad, overeenkomstig artikel 67 van het EG-Verdrag, het Parlement om advies inzake het initiatief van de Portugese Republiek met het oog op de aanneming van een verordening van de Raad tot verlening van uitvoeringsbevoegdheden aan de Raad met betrekking tot bepaalde gedetailleerde voorschriften en praktische procedures inzake de uitvoering van de controle en de bewaking aan de grenzen (5736/2001 – 2001/0802(CNS)).

Op 12 februari 2001 gaf de Voorzitter van het Parlement kennis van de verwijzing van dit initiatief naar de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken als commissie ten principale (C5-0044/2001).

Op haar vergadering van 27 februari 2001 benoemde de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken Gérard M. J. Deprez tevens tot rapporteur voor het Portugese initiatief en besloot zij de beide initiatieven (C5-0287/2000 en C5-0044/2001) in één enkel verslag te behandelen.

De commissie behandelde het initiatief van de Republiek Finland en het ontwerpverslag op haar vergaderingen van 12 oktober 2000, 4 december 2000 en 24 januari 2001; op haar vergadering van 27 februari 2001 behandelde zij tevens het initiatief van de Portugese

Republiek alsmede het ontwerpverslag.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met algemene stemmen haar goedkeuring aan:

1. de ontwerpwetgevingsresolutie over het Finse initiatief;
2. de ontwerpwetgevingsresolutie over het Portugese initiatief.

Bij de stemming waren aanwezig: Graham R. Watson (voorzitter), Bernd Posselt (ondervoorzitter), Gérard M.J. Deprez (rapporteur), Roberta Angelilli, Charlotte Cederschiöld, Carmen Cerdeira Morterero (verving Adeline Hazan), Ozan Ceyhun, Carlos Coelho, Thierry Cornillet, Giuseppe Di Lello Finuoli, Giorgos Dimitrakopoulos (verving Eva Klant), Francesco Fiori (verving Enrico Ferri overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Pernille Frahm, Vitaliano Gemelli (verving Rocco Buttiglione overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Jorge Salvador Hernández Mollar, Margot Keßler, Timothy Kirkhope, Jean Lambert (verving Alima Boumediene-Thiery), Baroness Sarah Ludford, Hartmut Nassauer, Elena Ornella Paciotti, Hubert Pirker, Heide Rühle (verving Patsy Sörensen overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Ingo Schmitt (verving Marcello Dell'Utri), Charles Tannock (verving Daniel J. Hannan overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Anna Terrón i Cusí, Maurizio Turco (verving Frank Vanhecke), Christian Ulrik von Boetticher en Jan-Kees Wiebenga.

Het verslag werd ingediend op 27 februari 2001.

De termijn voor de indiening van amendementen wordt bekendgemaakt in de ontwerpagenda voor de vergaderperiode waarin het verslag wordt behandeld.

WETGEVINGSVOORSTEL

1. Initiatief van de Republiek Finland met het oog op de aanneming van de verordening tot verlening van uitvoeringsbevoegdheden aan de Raad met betrekking tot bepaalde gedetailleerde voorschriften en praktische procedures voor de behandeling van visumaanvragen (11834/2000 – C5-0559/2000 – 2000/0805(CNS))

Het initiatief wordt verworpen.

ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE

Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement over het initiatief van de Republiek Finland met het oog op de aanneming van de verordening tot verlening van uitvoeringsbevoegdheden aan de Raad met betrekking tot bepaalde gedetailleerde voorschriften en praktische procedures voor de behandeling van visumaanvragen (11834/2000 – C5-0559/2000 – 2000/0805(CNS))

(Raadplegingsprocedure)

Het Europees Parlement,

- gezien het initiatief van de Republiek Finland (11834/2000¹),
 - gelet op artikel 62, leden 2 en 3 van het EG-Verdrag,
 - geraadpleegd door de Raad overeenkomstig artikel 67 van het EG-Verdrag (C5-0559/2000),
 - gezien het verslag van de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken (A5-0066/2001),
1. verwerpt het initiatief van de Republiek Finland;
 2. verzoekt de Republiek Finland haar initiatief in te trekken;
 3. verzoekt zijn Voorzitter het standpunt van het Parlement te doen toekomen aan de Raad en de Commissie, alsmede aan de regering van de Republiek Finland.

¹ Nog niet in het Publicatieblad verschenen.

WETGEVINGSVOORSTEL

2. Initiatief van de Portugese Republiek met het oog op de aanneming van een verordening van de Raad tot verlening van uitvoeringsbevoegdheden aan de Raad met betrekking tot bepaalde gedetailleerde voorschriften en praktische procedures inzake de uitvoering van de controle en de bewaking aan de grenzen (5736/2001 - C5-0044/2001 - 2001/0802(CNS))

Het initiatief wordt verworpen.

ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE

Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement over het initiatief van de Portugese Republiek met het oog op de aanneming van een verordening van de Raad tot verlening van uitvoeringsbevoegdheden aan de Raad met betrekking tot bepaalde gedetailleerde voorschriften en praktische procedures inzake de uitvoering van de controle en de bewaking aan de grenzen (5736/2001 - C5-0044/2001 - 2001/0802(CNS))

(Raadplegingsprocedure)

Het Europees Parlement,

- gezien het initiatief van de Republiek Portugal (5736/2001¹),
 - gelet op artikel 62, leden 2 en 3 van het EG-Verdrag,
 - geraadpleegd door de Raad overeenkomstig artikel 67 van het EG-Verdrag (C5-0044/2001),
 - gezien het verslag van de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken (A5-0066/2001),
1. verwerpt het initiatief van de Republiek Portugal;
 2. verzoekt de Republiek Portugal haar initiatief in te trekken;
 3. verzoekt zijn Voorzitter het standpunt van het Parlement te doen toekomen aan de Raad en de Commissie, alsmede aan de regering van de Republiek Portugal.

¹ Nog niet in het Publicatieblad verschenen.

TOELICHTING

1. Doel van de beide initiatieven

Het initiatief van de Republiek Finland heeft ten doel via een verordening aan de Raad uitvoeringsbevoegdheden te verlenen met betrekking tot bepaalde gedetailleerde voorschriften en praktische procedures voor de behandeling van visumaanvragen, terwijl het Portugese initiatief beoogt door middel van een verordening aan de Raad uitvoeringsbevoegdheden te verlenen met betrekking tot bepaalde gedetailleerde voorschriften en praktische procedures inzake de uitvoering van de controle en de bewaking aan de grenzen. Zij doen daarmee echter wel een fundamenteel juridisch probleem rijzen.

2. Algemeen beginsel

2.1. Binnen de Gemeenschap wordt de uitoefening van uitvoeringsbevoegdheden geregeld door het bepaalde in artikel 202 (ex artikel 145) van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (EG). Volgens dit artikel "verleent de Raad, in de besluiten die hij neemt, de Commissie de bevoegdheden ter uitvoering van de regels die hij stelt. De Raad kan de uitoefening van deze bevoegdheden aan bepaalde voorwaarden onderwerpen. Hij kan zich ook het recht voorbehouden in bijzondere gevallen bepaalde uitvoeringsbevoegdheden rechtstreeks uit te oefenen. De hierboven bedoelde voorwaarden dienen te beantwoorden aan de beginselen en regels die de Raad, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, vooraf met eenparigheid van stemmen heeft vastgesteld".

2.2. Het in artikel 202 EG vastgestelde algemene beginsel laat er geen twijfel over bestaan dat de bevoegdheden ter uitvoering van de door de Raad genomen besluiten normaliter berusten bij de Europese Commissie. Dit algemene beginsel is ook bevestigd in een arrest van het Hof van Justitie d.d. 24 oktober 1989 (zaak 16/88 - Jurisprudentie Hof van Justitie 1989, blz. 3457), waarin wordt bevestigd dat "de Raad slechts in welbepaalde gevallen de uitoefening van bepaalde uitvoeringsbevoegdheden rechtstreeks aan zich kan houden, welke beslissing omstandig moet worden gemotiveerd" (punt 10 van het arrest).

2.3. De Raad heeft zich bij deze interpretatie aangesloten door op 28 juni 1999 zijn goedkeuring te hechten aan besluit 1999/468/EG (PB L 184 van 17 juli 1999, blz. 23-26) tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden. Artikel 1 van dit besluit stipuleert met name dat "met uitzondering van gemotiveerde bijzondere gevallen waarin de Raad zich op grond van het basisbesluit het recht voorbehoudt bepaalde uitvoeringsbevoegdheden rechtstreeks uit te oefenen, aan de Commissie rechtstreeks uitvoeringsbevoegdheden worden verleend (...)".

2.4. Tevens dient erop te worden gewezen dat artikel 202 EG niet "zomaar" een artikel is. Het maakt namelijk deel uit van de institutionele bepalingen van het EG-Verdrag in de strikte zin van het woord, waaraan volgens het Hof van Justitie onder geen beding mag worden getornd (punt 16 van het arrest van 24 oktober 1989).

3. Betreft het hier bijzondere gevallen die omstandig zijn gemotiveerd?

3.1. Door zich via de desbetreffende verordeningen uitvoeringsbevoegdheden toe te eigenen,

pleegt de Raad in feite inbreuk op het algemene beginsel dat is neergelegd in een institutionele bepaling van het EG-Verdrag. Derhalve dient hij aan te tonen dat het hier bijzondere gevallen betreft en moet hij zijn conclusies omstandig motiveren.

3.2. De Raad heeft het begrip "bijzonder geval" nooit nader gedefinieerd, en ook de jurisprudentie van het Hof van Justitie bevat wat dat betreft geen expliciete uitspraken.

3.3. Bij wijze van motivering verklaart de Raad zich het recht voor te behouden om gedurende een overgangperiode van vijf jaar uitvoeringsbevoegdheden uit te oefenen "aangezien de lidstaten een grotere rol spelen in de ontwikkeling van het visumbeleid - een politiek gevoelig beleidsterrein, met name wanneer het gaat om politieke relaties met derde landen" (overweging 8 van de door Finland voorgestelde ontwerpverordening en overweging 6 van het Portugese verordeningvoorstel).

3.4. Deze motivering, die duidelijk meer is dan een summier argument, gaat evenwel in een aantal opzichten voorbij aan de essentie van de zaak:

3.4.1 Artikel 202 EG bepaalt dat de bevoegdheid tot uitvoering van de door de Raad vastgestelde besluiten normaliter is voorbehouden aan de Europese Commissie en maakt deel uit van de institutionele bepalingen, zodat het van toepassing is op alle besluiten welke zijn genomen op basis van een onder titel IV ressorterende rechtsgrondslag.

3.4.2 De tijdelijke aard van de verordeningen mag niet worden aangevoerd als argument om te tornen aan het prioritaire karakter van een institutionele bepaling van het Verdrag.

3.4.3 De grotere rol van de lidstaten bij visum- en grensaangelegenheden (het betreft hier met name het initiatiefrecht van de lidstaten als bedoeld in artikel 67) vormt, afgezien van het feit dat deze rol zich niet uitstrekt tot alle bepalingen van artikel 62, op zich geen afdoend argument om af te wijken van een algemeen beginsel van de communautaire rechtsorde. De grotere rol van de lidstaten heeft immers uitsluitend betrekking op het mede-initiatiefrecht en het Verdrag voorziet in geen enkele andere uitzondering, zoals het niet van toepassing verklaren van de klassieke uitvoeringsbevoegdheden voor alles wat onder titel IV valt.

3.4.4 Ook de gevoeligheid van de visumproblematiek en het grenscontrolebeleid is geen steekhoudend argument: dit is namelijk in tegenspraak met het beginsel dat ten grondslag ligt aan het protocol bij het Verdrag van Amsterdam, waarbij het Schengen-acquis is opgenomen in het rechtskader van de Europese Unie, zodat dergelijke aangelegenheden uit de intergouvernementele sfeer zijn overgeheveld naar het gewone juridische en institutionele kader van de Europese Unie. De verordening inzake de lijst van landen waarvan de onderdanen zijn onderworpen aan dan wel vrijgesteld van visumplicht - waarvoor het initiatiefrecht uitsluitend berust bij de Commissie - alsmede de verordening inzake eenvormige visa, waarbij aan de Commissie geheime uitvoeringsbevoegdheden zijn toegewezen, liggen politiek trouwens even gevoelig, zo niet nog gevoeliger (art. 62, punt 2, onder b), i) en iii), juncto art. 67, punt 3, eerste streepje van het EG-Verdrag).

4. Totaal gebrek aan parlementaire controle

4.1. Over het geheel genomen kan worden gesteld dat op de bij artikel 67 van titel IV EG ingevoerde regeling momenteel helaas volstrekt geen parlementaire controle wordt uitgeoefend: de Raad beslist daarover namelijk gedurende een overgangperiode van vijf jaar met eenparigheid van stemmen, na het Europees Parlement alleen maar te hebben geraadpleegd.

4.2. Specifiek met betrekking tot de initiatieven van Finland en Portugal wordt deze democratische tekortkoming nog verergerd door twee bijkomende factoren:

4.2.1. Het Europees Parlement wordt geraadpleegd over initiatieven die beogen de Raad de bevoegdheid toe te kennen bepalingen te wijzigen waarvan het Parlement inhoudelijk niet op de hoogte is. De Raad heeft namelijk geweigerd het Parlement bepaalde documenten te doen toekomen die hij als vertrouwelijk had geclassificeerd. Alleen de voorzitter van de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken alsmede uw rapporteur hebben toestemming gekregen om ter plaatse inzage te nemen van de bewuste documenten. Men kan zich afvragen of de procedure van raadpleging van het Europees Parlement daardoor niet wordt uitgehold, zodat het bewuste besluit ongeldig zou kunnen worden verklaard.

4.2.2. Bovendien heeft de Raad, door zich uitvoeringsbevoegdheden voor te behouden in plaats van ze toe te kennen aan de Europese Commissie, het Europees Parlement alle informatie onthouden waarop het normaliter in het kader van de comitologie recht zou hebben gehad (artikel 7 van het besluit van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie toegekende uitvoeringsbevoegdheden).

5. Gezien een en ander, stelt uw rapporteur voor het initiatief van de Republiek Finland en dat van de Portugese Republiek zonder meer te verwerpen.